Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 322 Kinderopvang

Nr. 308 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Het kabinet hecht veel waarde aan een kwalitatief goed en toegankelijk stelsel van voorschoolse voorzieningen. Deze voorzieningen zijn voor kinderen en voor ouders van cruciaal belang. Voor kinderen omdat voorschoolse voorzieningen een belangrijke bijdrage aan hun ontwikkeling kunnen leveren. Voor ouders omdat goede voorschoolse voorzieningen een belangrijke randvoorwaarde zijn om met een gerust hart arbeid en zorg te combineren.

Deze brief bestaat uit twee delen.
In deel 1 van de brief wordt ingegaan op het belang van het voorschoolse stelsel en de adviezen van de Onderwijsraad en de Sociaal-Economische Raad (SER).
De Onderwijsraad heeft – op verzoek van uw Kamer – op 2 juli 2015 advies uitgebracht over *Een goede start voor het jonge kind*. Zoals door uw Kamer verzocht, gaan we tevens in op de reactie van de Brancheorganisatie Kinderopvang op dit Onderwijsraadadvies.
Het kabinet heeft daarnaast de SER gevraagd om een advies uit te brengen over de vormgeving van het voorschoolse stelsel. Hierbij heeft het kabinet gevraagd om aandacht te besteden aan de inrichting van de voorzieningen (a) om de deelname aan het arbeidsproces te ondersteunen en (b) om de brede ontwikkeling van kinderen te optimaliseren. De SER

kst-31322-308
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

heeft op 22 januari jl met zijn advies «Gelijk goed van start» uitvoering gegeven aan dit verzoek (zie bijlage).[1]

In deel 2 van de brief wordt de aard, omvang en motieven van de huidige samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van de uitkomsten van een onderzoek dat Oberon, in opdracht van de Ministeries van OCW en SZW, heeft uitgevoerd. Tevens wordt ingegaan op de uitvoering van de moties Yücel c.s. op het terrein van de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.[2]

Deel 1: Kabinetsreactie op de adviezen van de SER en Onderwijsraad

1.1 Verhoging kwaliteit peutervoorzieningen

De SER en de Onderwijsraad erkennen dat goede voorschoolse voorzieningen belangrijk zijn om de combinatie tussen arbeid en zorg te faciliteren en om de ontwikkeling van peuters te stimuleren. De raden benadrukken het belang van een *goede kwaliteit* van peutervoorzieningen, waarbij zij onder meer wijzen op de educatieve kwaliteit, de kwaliteit van de professional(s) op de groep en de doorlopende ontwikkellijn voor kinderen.

Het kabinet hecht veel waarde aan een kwalitatief goed voorschools stelsel. Voorschoolse voorzieningen van hoge kwaliteit kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. Kinderen vanaf jonge leeftijd stimuleren in hun ontwikkeling maakt hen kansrijker in hun latere schoolloopbaan en op de arbeidsmarkt. Met name achterstandskinderen profiteren van extra stimulering op jonge leeftijd, zodat zij een deel van hun achterstand kunnen inlopen voordat zij starten op de basisschool. Het belang dat de raden hieraan hechten is in overeenstemming met het reeds in gang gezette kabinetsbeleid. Hieronder volgen puntsgewijs de reeds ingezette maatregelen op het gebied van kwaliteit.[3]

Het kabinet investeert extra in personeel...

- Meer hbo-ers in de kinderopvang: in het IKK-akkoord is onder meer opgenomen dat instellingen pedagogen met minimaal hbo-niveau inzetten voor «coaching on the job» van beroepskrachten en voor de beleidsvorming.
- Verhogen taalniveau beroepskrachten: er wordt een minimumtaalniveau verplicht gesteld voor beroepskrachten in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk (spreekvaardigheid op taalniveau 3F).[4]
- Permanente educatie van beroepskrachten: Pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en peuterspeelzalen kunnen via het bij- en nascholingssysteem modules volgen die bijdragen aan de kennis over het kind en hun professionele vaardigheden vergroten. Aan de Brancheorganisatie Kinderopvang is subsidie verstrekt om de structurele scholing van pedagogische medewerkers vorm te geven.

---

[1] In het advies gaat de SER voornamelijk in op de voorzieningen voor peuters (2 tot 4 jarigen). Voor jongere kinderen is er ook een sterke relatie met de verlofregelingen. De SER gaat hierop in in een advies *Werken en leven in de toekomst* dat nog moet verschijnen. In dit advies zal ook aandacht zijn voor de ontwikkeling en zorg voor baby's en een sluitend arrangement voor 4 tot 12 jarigen. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

[2] Kamerstuk 34 300 XV, nr. 45 en Kamerstuk 31 322, nr. 293.

[3] Het kabinet heeft recentelijk in overleg met partijen uit de sector een aantal maatregelen voorgesteld om de ontwikkeling van kinderen te bevorderen (akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang, IKK).

[4] Kamerstuk 31 322, nr. 280.

De eerste stappen om te komen tot een bij- en nascholingssysteem voor alle medewerkers in de kinderopvangsector zijn inmiddels gezet.

... ondersteunt de doorgaande ontwikkellijn...

- Pedagogische doelen: er worden concrete pedagogische doelen in de Wet kinderopvang (Wko) opgenomen. Leidraad bij de formulering van de doelen zijn de pedagogische doelen van Riksen-Walraven, die door de sector worden erkend. Verder krijgt ieder kind een mentor en wordt de ontwikkeling van kinderen structureel gevolgd.
- Pedagogisch curriculum: aanvullend op de maatregelen van het IKK-akkoord werkt het Bureau Kwaliteit Kinderopvang aan een pedagogisch curriculum. Het curriculum vertaalt ontwikkeldoelen uit de Wko in ervaringen die kinderen tussen 0–6 jaar nodig hebben om zich optimaal te ontwikkelen. Het is naar verwachting in 2017 gereed.
- Ondersteunen overgang naar de basisschool: een goede overgang tussen voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs draagt bij aan een doorlopende leer- en ontwikkellijn voor kinderen. Op dit moment wordt gekeken naar tijdelijke maatregelen om de overdracht van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs te versterken.

... wil meer zicht krijgen op kwaliteit kinderopvang...

- Jaarlijkse kwaliteitsmeting kinderopvang: het Ministerie van SZW is – zoals u eerder gemeld is – voornemens om vanaf 2017 jaarlijks de pedagogische kwaliteit van de verschillende vormen van kinderopvang te laten meten. Daarnaast wordt toegewerkt naar een kwaliteitsoordeel van kinderopvangondernemingen. Nadere informatie over de maatstaven voor dit kwaliteitsoordeel ontvangt uw Kamer uiterlijk begin 2017.
- Onderzoeksagenda kinderopvang: het Ministerie van SZW gaat een meerjaren-onderzoeksagenda kinderopvang ontwikkelen. De agenda moet meer voor beleid en praktijk toepasbare, wetenschappelijk onderbouwde kennis opleveren op het terrein van de kinderopvang. Het ontwikkelen en uitvoeren van de agenda staat gepland van de zomer 2016 tot en met het najaar 2019.

... en wil de kwaliteit van de voorschoolse educatie verhogen.

Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is bedoeld voor kinderen met een risico op een (taal)achterstand. Voor vve gelden nu al aanvullende kwaliteitseisen, bovenop de eisen die gelden in de reguliere kinderopvang. Het kabinet zet ook in op kwaliteitsverhoging in de vve. Hierover is uw Kamer in de brief over de effectiviteit van vve geïnformeerd.[5]
Belangrijke kwaliteitsverhogende maatregelen zijn:

- Nieuwe indicator doelgroep ontwikkelen: door het CBS wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar welke eigenschappen van invloed zijn op het ontstaan van een (taal)achterstand. Streven is om de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1 januari 2018 te verdelen op basis van deze indicator. Hierdoor sluit de verdeling van middelen beter aan bij de daadwerkelijke achterstandsproblematiek in gemeenten.
- Aanscherpen kwaliteitseisen: in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie worden aanvullende eisen gesteld om de kennis en vaardigheden van pedagogisch medewerkers in de voor- en vroegschoolse educatie (vve) te verhogen. Het betreft scherpere eisen

[5] Kamerbrief Voor- en vroegschoolse educatie: onderzoeksresultaten en effectiviteit, 6 juni 2016.

op het gebied van taalniveau, vve-certificering, initiële opleiding, het opleidingsplan en het opnemen van vve in het pedagogisch beleidsplan.
- Verder onderzoek: de ontwikkeling van kinderen die voor- en vroegschoolse educatie hebben gevolgd wordt ook in de komende jaren in beeld gebracht met pre-COOL. Daarnaast worden innovatiecentra vve opgericht, waarin kwaliteitsverhogende maatregelen kunnen worden onderzocht op hun effectiviteit.
- Delen goede voorbeelden: gemeenten worden ondersteund bij het verzorgen van de interne kwaliteitszorg voor vve. Daarnaast wordt een pagina ingericht op de website van de rijksoverheid over vve, waar onderzoeksresultaten beschikbaar komen en goede voorbeelden worden gedeeld.

1.2 Gelijke toegankelijkheid en minder versnippering

De raden verwachten dat er winst te behalen is door toe te werken naar een *universeel systeem*, toegankelijk voor alle kinderen waarbij extra aandacht is voor achterstandskinderen. De SER adviseert voor de middellange termijn een aanbod van 16 uur per week voor alle peuters van 2 tot 4 jaar met een extra stimuleringsprogramma voor doelgroeppeuters (voorschoolse educatie). De SER adviseert om uiteindelijk toe te werken naar een «universeel systeem» voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of hun ouders werken. De Onderwijsraad adviseert een stelsel waarbij er een aanbod is van 5 dagdelen per week voor peuters tussen de 2,5 en 4 jaar onder regie van de basisschool. De Brancheorganisatie Kinderopvang geeft als reactie op het Onderwijsraadadvies aan dat grootschalige verandering volgens hen onnodig en ongewenst is, omdat er in het huidige stelsel al forse stappen zijn en worden gezet op het gebied van kwaliteit, het tegengaan van segregatie, ontschotten voorschoolse voorzieningen en doorgaande ontwikkellijnen. Tot slot heeft de OESO in haar recent verschenen stelselreview gepleit voor een meer geïntegreerde benadering van kinderopvang en vve.[6]

Het huidige voorschoolse stelsel bestaat uit voorzieningen met verschillende doelstellingen, doelgroepen en financiering (zie onderstaande tabel). Alle kinderen kunnen naar de peuterspeelzaal om spelenderwijs te wennen aan de basisschool. Voor kinderen van werkende ouders bestaat de kinderopvangtoeslag, die ouders in staat stelt werk en zorg te combineren. Voor kinderen met een achterstand wordt een gerichte interventie geboden in de vorm van voorschoolse educatie. Door deze drie doelen zijn drie voorzieningen ontstaan die ieder een focus leggen op één van de doelen. Het voordeel hiervan is dat middelen efficiënt worden ingezet, bijvoorbeeld door voor- en vroegschoolse educatie in te zetten bij de kinderen die daar het meeste baat bij hebben.

[6] OECD, Foundations for the future; Netherlands 2016, 2016

Huidige vormgeving stelsel

Voorziening	Doel	Doelgroep	Financiering
Kinderdagopvang	Arbeidsparticipatie van ouders en brede ontwikkeling van kinderen	Kinderen van werkende ouders	Ouders, met kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk voor werkende ouders.
Peuterspeelzaal	Educatief aanbod voorafgaand aan basisschool	Peuters	Door de gemeente (gemeentefonds), vaak met eigen bijdrage ouders
Voorschoolse educatie (aangeboden in de kinderdagopvang of peuterspeelzaal)	Bestrijden achterstanden	Peuters met het risico op een (taal) achterstand	Door de gemeente (specifieke uitkering gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid)

Het kabinet zet in op gelijke kwaliteitseisen voor voorzieningen voor kinderen van werkende en niet-werkend ouders...

Het kabinet vindt het belangrijk dat de keuze van ouders voor een voorschoolse voorziening gebaseerd is op wat het beste past bij de behoefte van het kind en ervoor zorgt dat ouders op een goede manier arbeid en zorg kunnen combineren. Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat voor verschillende vormen van voorschoolse voorzieningen dezelfde eisen en voorwaarden gelden.[7] Daarom is het kabinet voornemens om wet- en regelgeving omtrent peuterspeelzaalwerk en kinderopvang te harmoniseren.[8] Zo krijgen kinderen van werkende en van niet-werkende ouders een voorschoolse voorziening met een gelijk kwaliteitskader.[9] Met dit wetsvoorstel worden voorschoolse voorzieningen verder ontschot. Tevens kunnen gemeenten een aanbod aan kinderen van niet-werkende ouders bieden op kinderdagverblijven waar ook de kinderen van werkende ouders worden opgevangen, waardoor kinderen van werkende en niet-werkende ouders niet langer gescheiden worden opgevangen.

...waarbij het bereik van kinderen wordt vergroot...

Voor alle peuters is het belangrijk dat zij naar een voorschoolse voorziening kunnen gaan waar zij zich al op jonge leeftijd samen spelend kunnen ontwikkelen. Zoals eerder in deze brief is aangegeven, hebben het Rijk en de gemeenten hierin elk hun eigen verantwoordelijkheid. Op dit moment gaat circa 85% van de peuters al naar een voorschoolse voorziening. Zo'n 15%, oftewel circa 40.000 peuters, gaat nog niet naar een voorschoolse voorziening. Daarom heeft het kabinet maatregelen getroffen die het bereik van deze voorzieningen vergroten. Na de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang hebben werkende ouders ongeacht het soort voorziening recht op kinderopvangtoeslag. Het kabinet heeft in 2016 en 2017 extra middelen geïnvesteerd in de kinderopvangtoeslag. Daardoor is kinderopvang voor een bredere groep toegankelijker geworden. Voor niet-werkende ouders blijft financiering vanuit de gemeenten gehandhaafd. Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen ter

---

[7] Regeerakkoord VVD – PVDA «Bruggen Slaan», 29 oktober 2012. Kamerstuk 33 410, nr. 15, p. 32–33.
[8] Kamerstuk 31 322, nr. 227.
[9] Het Rijk draagt via de kinderopvangtoeslag bij aan de kosten van werkende ouders voor de opvang van kinderen. De verantwoordelijkheid voor het aanbod voor peuters waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag blijft bij gemeenten.

beschikking aan gemeenten om het bereik van voorzieningen voor peuters te vergroten.[10]

...en waarbij eventuele verdere stappen aan een volgend kabinet zijn.

Een stap naar een verder geïntegreerd voorschools aanbod en het uitbreiden van het aantal uren aanbod per week (voor alle kinderen of doelgroepkinderen) vergt een forse ingreep in het voorschoolse stelsel met hoge kosten.[11] Tegelijkertijd zijn de baten voor de ontwikkeling van *alle* kinderen minder duidelijk en moeilijk te kwantificeren. Onderzoek hiernaar is niet eenduidig. Voor kinderen uit een hoog sociaal economisch milieu geldt dat sommige onderzoeken positieve effecten vinden, terwijl andere onderzoeken geen of zelfs negatieve effecten constateren. Daarnaast bestaat er ook onzekerheid over de grootte van de gevonden effecten. Daarom kan niet met zekerheid worden geconcludeerd dat alle kinderen gebaat zijn bij een universele voorziening. Voorzichtigheid is dus gepast, zeker omdat voor deze onzekere baten een ingrijpende stelselwijziging met ingrijpende (financiële) consequenties nodig is. Een eventuele verdere stap vraagt om een zorgvuldige besluitvorming en invoering. Dit is niet iets dat deze kabinetsperiode gerealiseerd kan worden. Dit kabinet vindt het daarom niet op zijn plaats om voor te sorteren op het beleid van een volgend kabinet.

1.3 Toegankelijke kinderopvang en stabiliteit stelsel

Naast de genoemde hoofdpunten geeft de SER ook advies ten aanzien van het verbeteren van de toegankelijkheid van de kinderopvang. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet momenteel onderzoek naar het gebruik van kinderopvang onder lagere inkomens en de ontwikkeling van de uurprijzen. Hierbij wordt onderzocht welke financiële, sociale en culturele factoren het gebruik van formele kinderopvang kunnen verklaren. De uitkomsten van het onderzoek kunnen mogelijk meer inzicht geven of er knelpunten zijn in het beleid rondom de kinderopvang. De resultaten worden rond de zomer naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Tevens benadrukt de SER het belang van een stabiel stelsel, zowel voor de ouders als voor de continuïteit van de opvanginstellingen. Het kabinet onderschrijft het belang van een stabiel beleid. De beoogde voordelen van veranderingen in de financiering en de structuur van het stelsel dienen daarom zorgvuldig afgewogen te worden tegen de mogelijke onzekerheid die daarmee in de sector en bij ouders wordt geïntroduceerd.

Deel 2: Samenwerking onderwijs en kinderopvang

2.1 De samenwerking onderwijs en kinderopvang kent vele verschijningsvormen

De samenwerking tussen basisscholen, kinderopvang en peuterspeelzalen is al geruime tijd in ontwikkeling.[12] Om meer zicht te krijgen op het aantal scholen en kinderopvangorganisaties dat samenwerkt, de mate van samenwerking en de redenen waarom men samenwerkt, heeft Oberon in

---

[10] Kamerstuk 31 322, nr. 300.

[11] De SER stelt dat de extra kosten van een universeel aanbod (van 16 uur voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar) variëren van € 176 tot € 231 miljoen. Voor de intensivering van VVE (van 10 naar 16 uur) komt de SER tot een aanvullende investering van € 169 miljoen. De Onderwijsraad schat de extra kosten van een aanbod van een universeel aanbod (van 5 dagdelen voor alle kinderen van 2,5 tot 4 jaar) op € 543 miljoen.

[12] Kamerstuk 31 322, nr. 275; Kamerstuk 31 322, nr. 288; Kamerstuk 31 293, nr. 233.

opdracht van de Ministeries van OCW en SZW in het voorjaar van 2016 een onderzoek uitgevoerd naar deze samenwerking.

Uit de resultaten van het Oberon-onderzoek valt te concluderen dat vrijwel alle basisscholen samenwerken met één of meerdere voorzieningen voor peuterspeelzaalwerk, kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Van de organisaties in de kinderopvang werkt driekwart samen met het basisonderwijs.

De meest genoemde vorm van samenwerking is het delen van de huisvesting.[13] Ook incidentele gezamenlijke activiteiten, zoals sportdagen en sinterklaasvieringen, komen veel voor. Bovendien geeft bijna de helft van de basisscholen en kinderopvanginstellingen aan samen te werken aan een doorgaande leer- en ontwikkellijn van de kinderopvang naar de basisschool.

Oberon heeft de samenwerking ingedeeld in vier samenwerkingsmodellen, die variëren in intensiteit van de samenwerking.[14] Op locatieniveau komt een structurele manier van samenwerking (hand-in-hand-model) het meest voor, gevolgd door een manier waarin vooral incidenteel wordt samengewerkt (face-to-face-model). Het all-in-one-samenwerkingsmodel, waarbij er geopereerd wordt als één organisatie, komt zelden voor.

Het meest genoemde motief voor samenwerking is de behoefte om kinderen doorlopende ontwikkellijnen en optimale ontwikkelingskansen te bieden. Daarnaast wordt aangegeven dat het delen van de huisvesting mogelijkheden biedt bij het tot stand brengen van de samenwerking. Een ander motief dat vaker naar voren wordt gebracht is dat de samenwerkingspartners de aantrekkelijkheid van hun eigen organisatie willen vergroten.

Het merendeel van de samenwerkingspartners heeft concrete plannen om de samenwerking de komende jaren voort te zetten, te intensiveren en verder te verbeteren. Vrijwel geen van de partners wil er mee stoppen. Voorlopig willen de meeste partners de samenwerking beperkt houden tot de huidige partijen, een minderheid wil uitbreiden met meer en nieuwe partners.

Het realiseren van doorgaande ontwikkelingslijnen en gezamenlijke ambities kan worden beschouwd als de grootste successen in de samenwerking.
Ongeveer de helft van de schooldirecteuren en de managers kindercentra is op knelpunten gestuit gedurende de samenwerking. Het meest genoemde knelpunt betreft het ervaren van cultuurverschillen doordat onderwijs en kinderopvang twee gescheiden werelden zijn. Daarnaast worden knelpunten in wet- en regelgeving en financiering genoemd. Een deel van de respondenten geeft aan dat de knelpunten inmiddels zijn opgelost door te investeren in het proces van samenwerken, stappen zorgvuldig te doorlopen en te zoeken naar wat wél kan binnen de regels. Bestuurders geven aan dat gemeenten hierbij een bemiddelende en faciliterende rol kunnen spelen.

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het onderzoek. Hiermee is waardevolle informatie beschikbaar gekomen over de mate van en de motieven voor samenwerking tussen onderwijs en kinder-

---

[13] In het onderzoek is steeds gevraagd de vragen te beantwoorden voor de meest intensieve samenwerking.
[14] De volgende vier samenwerkingsmodellen worden onderscheiden: stand alone; face-to-face; hand-in-hand en all-in-one (oplopend in mate van intensiviteit van de samenwerking).

opvang. Onderstaand wordt ingegaan op de manier waarop het kabinet met deze bevindingen om wil gaan.

2.2 Samenwerking staat centraal, gericht op de meerwaarde voor kinderen, ouders en personeel

Het kabinet hecht sterk aan een goede samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Deze samenwerking leidt idealiter tot een inhoudelijk samenhangend én doorlopend aanbod van onderwijs en opvang. Dit kan voordelen bieden voor kinderen, ouders, leerkrachten en pedagogisch medewerkers.

- Voor *kinderen* is er meer rust en regelmaat omdat zowel onderwijs als opvang op dezelfde locatie worden aangeboden. De pedagogische en educatieve kwaliteit en continuïteit kunnen makkelijker worden gewaarborgd als gewerkt wordt met een vast team van pedagogisch medewerkers en leerkrachten.
- Voor *ouders* ontstaat dan één herkenbare kwalitatief goede voorziening. De combinatie van arbeid en zorg kan worden vereenvoudigd door een in tijd aaneensluitend arrangement van onderwijs, opvang en ontspanning te realiseren, waardoor geen gesleep met kinderen ontstaat.
- Ook voor *personeel* kan een geïntegreerde voorziening voordelen hebben. Bijvoorbeeld door verdergaande functiedifferentiatie in te voeren en door te werken met multidisciplinaire teams. Vanuit één team kunnen professionals meer worden ingezet op hun kerntaken, gebruik makend van hun kerncompetenties.

De motie *Yücel c.s.* vraagt om met concrete voorstellen te komen over wat er nodig is om het mogelijk te maken dat kinderopvang en onderwijs kunnen worden aangeboden vanuit één organisatie (zoals een integraal kindcentrum) en om uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn voor het wettelijk verankeren van integrale voorzieningen.[15] Om de beoogde meerwaarde voor kinderen, ouders en personeel te bewerkstelligen, is volledige integratie van onderwijs en kinderopvang in één organisatie volgens het kabinet niet nodig en bovendien (juridisch) vrijwel niet mogelijk.

De verschillende wet- en regelgeving is zorgvuldig bestudeerd om in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn voor wettelijke verankering van integrale voorzieningen. De conclusie is dat een volledige integratie van opvang en onderwijs alleen mogelijk is als de kinderopvang een publiek bekostigde voorziening wordt en als er vervolgens wettelijk geregeld wordt dat de middelen van onderwijs en kinderopvang worden gebundeld. Alleen in dat geval kan in één organisatie vrij worden geschoven met de inzet van personeel en middelen tussen de huidige sectoren kinderopvang en onderwijs. Dit is een verregaande en dure ingreep.[16]

Het is in theorie mogelijk om in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en in de Wko of in een aparte wet een integrale voorziening als aparte vorm op te nemen. Dit vergt echter een eenduidige definitie, zodat deze integrale voorziening onderscheiden kan worden van een reguliere school of kinderopvanginstelling. Aangezien er veel verschillende vormen van samenwerking bestaan, is het moeilijk om een definitie te formuleren die

[15] Kamerstuk 34 300 XV, nr. 45.
[16] Het vermengen van publieke onderwijsmiddelen met private kinderopvangmiddelen mag om verschillende redenen niet. Zo mag publiek geld alleen worden uitgegeven voor het doel waarvoor het bedoeld is, en zou er oneerlijke concurrentie optreden als publiek geld wordt ingezet in een private organisatie.

recht doet aan de huidige diversiteit van de samenwerking.[17] Ook in een apart gedefinieerde integrale voorziening moeten de belangrijkste kwaliteitseisen uit de WPO en Wko blijven gelden. Het is voor kinderen en ouders immers belangrijk dat zij altijd kunnen rekenen op minimaal dezelfde kwaliteit als bij andere kinderopvangaanbieders en scholen.[18] Het is daarmee de vraag of een juridische apart gedefinieerde integrale voorziening tegemoet komt aan alle wensen die leven in het veld en welke meerwaarde dit zou hebben.

Het kabinet heeft ook gekeken naar de inrichting van de stelsels van opvang en onderwijs in de OESO-landen. Net als in Nederland zijn in deze landen onderwijs en kinderopvang apart georganiseerd en gefinancierd. Eén van de grote verschillen met Nederland is dat in Nederland gesproken kan worden van een «deeltijdcultuur» die in de meeste andere OESO-landen ontbreekt. Vrouwen met kinderen werken in Nederland het liefst parttime, ook wanneer kinderen ouder worden.[19] In andere OESO-landen is het gangbaarder om twee voltijdbanen te combineren en gaan kinderen iedere dag zowel naar school als naar de opvang. Dit maakt het eenvoudiger om een doorgaande ontwikkellijn vorm te geven tussen onderwijs en opvang en om samenhang tussen binnen- en buitenschools leren aan te brengen.

Net als de SER, stelt ook het kabinet de inhoud van de samenwerking voorop. Op basis van het bovenstaande en de vele verschillende vormen van samenwerking in de praktijk, richt het kabinet zich niet op integrale voorzieningen als specifieke organisatievorm. Diversiteit in het aanbod van voorzieningen is voor het kabinet van groot belang; keuzevrijheid is en blijft een belangrijk kenmerk van ons onderwijs- en kinderopvangsysteem. De samenwerking moet inhoudelijke meerwaarde hebben. Dit kan bijvoorbeeld door op locatieniveau één frontoffice te creëren voor kinderen, ouders en personeel. Achter de schermen en op bestuursniveau blijft er wel sprake van twee organisaties en vindt er gescheiden verantwoording plaats. Onderwijs en kinderopvang zijn nu eenmaal verschillende stelsels.

2.3 Er is al veel mogelijk om één pedagogisch programma, één team en één locatie te realiseren

Om de beoogde meerwaarde voor kinderen, ouders en personeel te realiseren, zijn – zoals ook opgenomen in de motie Yücel c.s. – met name de volgende drie aspecten van belang.[20]

Ten eerste is er *één pedagogische visie en een doorlopende ontwikkellijn voor kinderen*. Dit is de kern van de samenwerking. [21] Uit het Oberon-onderzoek blijkt de (pedagogische) doorlopende ontwikkellijn het voornaamste motief voor samenwerking. Dit blijkt ook meteen de lastigste om te realiseren. Het overbruggen van cultuurverschillen op locatieniveau wordt als grootste knelpunt bij de samenwerking genoemd. Uit eerdere pilots blijkt dat het realiseren van een gezamenlijke visie veel tijd kost en dat het belangrijk is dat dit van onderop wordt vormgegeven.[22] Uit het Oberon-onderzoek blijkt dat de gemeente hierbij een stimulerende rol kan

---

[17] Zie ook de vier modellen van samenwerking in het Oberon onderzoeksrapport.
[18] Het is bijvoorbeeld onwenselijk als 23 peuters in een groep zitten of als een pedagogisch medewerker onderwijs geeft in groep 5.
[19] SCP Emancipatiemonitor 2012.
[20] Kamerstuk 34 300 XV, nr. 45.
[21] Zie bijvoorbeeld: Opgroeien doe je maar één keer; pedagogisch ontwerp voor het kindcentrum, Jeannette Doornenbal.
[22] Kamerstuk 31 293, nr. 233. en Eindrapportage pilot gemeentebrede dagarrangementen.

spelen. Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie kan binnen de huidige wettelijke kaders.

Ten tweede wordt vanuit *één team* gewerkt. Uit de Oberon-onderzoek blijkt dat hierbij knelpunten worden ervaren, zoals de btw-plicht bij detachering van personeel, verschillen in regelgeving rond medezeggenschap en de verschillende cao's. Er bestaan al verschillende oplossingen om te werken met één team vanuit onderwijs en kinderopvang.[23] In de praktijk werkt dit wel complicerend en maakt het de uitvoering van een gezamenlijke visie moeilijker. Daarom vraagt het kabinet een taskforce (zie paragraaf 2.4) om voorstellen te ontwikkelen om dit te vergemakkelijken.

Ten derde worden onderwijs en kinderopvang op *één locatie* aangeboden. De respondenten uit het Oberon-onderzoek geven dit aan als meest genoemde element van de samenwerking. Overigens blijkt één locatie zeker geen garantie voor een goede samenwerking. Een gezamenlijke huisvesting is mogelijk binnen de bestaande kaders en komt al zeer veel voor.[24] Ook worden er vrijwel geen «enkele» scholen meer gebouwd. Bijna alle nieuwbouw gaat om een combinatie van voorzieningen onderwijs en kinderopvang. Medewerking van de gemeente is hierbij cruciaal.

2.4 Vervolgstappen om de samenwerking te vergemakkelijken

Zoals hierboven aangegeven, is er in de praktijk al veel mogelijk in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.[25] Om de samenwerking verder te faciliteren, zet het kabinet in lijn met de motie Yücel c.s. en het SER-advies in op een taskforce met betrokken partijen, proeftuinen en het benutten van experimenteerruimte.[26]

Inrichten taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang

Om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vereenvoudigen, is het belangrijk dat de betrokken partijen ook op landelijk niveau samenwerken en hun expertise bundelen. Daarom laat het kabinet een «taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang» instellen onder leiding van een externe onafhankelijke voorzitter. In deze taskforce worden deskundigen uitgenodigd vanuit alle betrokken partijen.[27] Het streven is om de taskforce snel na de zomer 2016 van start te laten gaan en haar de opdracht te geven om in februari 2017 uitkomsten op te leveren (voor de Tweede Kamer verkiezingen). De taskforce kan bij de uitvoering van haar opdracht gebruik maken van de uitgebreide analyse die Kindcentra 2020 reeds heeft uitgevoerd.[28] Deze taskforce is tevens de invulling van de motie Yücel c.s. en in lijn met het SER-advies.

---

[23] Zie bijvoorbeeld: Kamerstuk 31 293, nr. 233 (bijlage), Op weg naar een IKC (brochure), IKC-Raad (handreiking), Eindrapportage pilot gemeentebrede dagarrangementen (bijlage 2 Q&A's).

[24] Samenwerking in beeld (Oberon, 2016).

[25] Onder meer door het Landelijk Steunpunt Brede Scholen zijn er veel goede voorbeelden en praktische oplossingen beschreven. De sectororganisaties (PO-Raad en Brancheorganisatie kinderopvang) hebben deze informatiefunctie eind 2015 van het steunpunt overgenomen.

[26] Kamerstuk 31 322, nr. 293.

[27] Beoogde deelnemers: vertegenwoordigers vanuit VNG, PO-Raad, Kindcentra 2020, Brancheorganisatie kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, werknemersorganisaties uit primair onderwijs en kinderopvang, ouderorganisaties (Boink en Ouders & Onderwijs), het secretariaat wordt gevoerd door de Ministeries van OCW en SZW.

[28] Kindcentra2020 is een initiatief van bestuurders uit de kinderopvang, het primair onderwijs, wethouders en het Kinderopvangfonds. In het boek *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, zetten ze hun visie op de kindontwikkeling uiteen.

De taskforce krijgt de volgende opdracht:
Uitwerken van voorstellen wat er nodig is om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vergemakkelijken zodat er meerwaarde ontstaat voor de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en de gezamenlijke inzet van personeel.

De taskforce wordt gevraagd om:
1. Daarvoor te onderzoeken hoe de (bekende) knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang opgelost kunnen worden. Daarbij vragen we om te adviseren:
   – hoe meerwaarde voor *kinderen* vergroot kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan het verder ontwikkelen van de contouren van een «ontwikkelkader» voor kinderen van 0–4 of 0–6 jaar, die aansluit op de kerndoelen en referentieniveaus in het basisonderwijs, zodat een doorlopende lijn voor kinderen wordt gefaciliteerd. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de diverse initiatieven die reeds in gang zijn gezet.
   – hoe meerwaarde voor *ouders* vergroot kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan de wijze waarop de medezeggenschap van het onderwijs en kinderopvang wordt vormgegeven en aan de manier waarop de samenwerking de arbeidsparticipatie van ouders kan vergemakkelijken.
   – hoe meerwaarde voor *personeel* vergroot kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan manieren om gemakkelijker multidisciplinaire teams te vormen van medewerkers uit onderwijs en kinderopvang.
2. Daarvoor partijen op te roepen om, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, zelf stappen te zetten bij het oplossen van specifieke knelpunten. Bijvoorbeeld de sociale partners die aan zet zijn bij het beter op elkaar laten aansluiten van de cao's kinderopvang en primair onderwijs.

De taskforce krijgt bij haar opdracht de volgende aandachtspunten mee:
1. Inhoud van samenwerking staat centraal en niet een specifieke vorm van samenwerking.
2. Keuzevrijheid van ouders blijft overeind.
3. Knelpunten wegnemen waar het kan, als dit bijdraagt aan de combinatie arbeid & zorg, de ontwikkeling van kinderen of het bestrijden van achterstanden.
4. De afzonderlijke doelstellingen van primair onderwijs, kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie blijven behouden.
5. De kinderopvang blijft als private markt functioneren, waarbij dus ruimte is voor eerlijke concurrentie.
6. De huidige financiële kaders zijn leidend.

Experimenten en pilots

Als uit de opbrengsten van de taskforce blijkt dat er behoefte is om te experimenteren op een specifiek punt, dan is het handig om aan te sluiten bij bestaande of geplande experimenten en pilots. Op dit moment bestaat voor excellente scholen al de mogelijkheid om deel te nemen aan het experiment «regelluwe scholen».[29] Daarbinnen zijn ook scholen die hebben aangegeven te willen experimenteren op onder meer het gebied van de instroom van 3-jarigen. Met de partijen uit de kinderopvangsector is overeengekomen om pilots innovatieve opvang te starten om ervaring op te doen met het bieden van meer ruimte in een aantal kwaliteits-

[29] Kamerstuk 29 546, nr. 18.

eisen.[30] De VNG heeft aangegeven dat zij met enkele gemeenten concreet aan de slag wil gaan om het concept van een integraal kindcentrum op enkele specifieke locaties verder te ontwikkelen. Het kabinet ondersteunt dit initiatief van de VNG om proeftuinen te starten en zal het met belangstelling volgen. De bestaande wettelijke kaders zijn daarbij wel het uitgangspunt. Afwijkingen van wet- en regelgeving vanuit de rijksoverheid zijn immers alleen mogelijk op basis van een experimenteerbesluit. Bezien wordt hoe de verschillende pilots kunnen worden afgezet tegen een controlegroep, zodat duidelijk is wat de opbrengsten zijn.

Tot slot

Het kinderopvang- en onderwijsveld is cruciaal voor de ontwikkeling van kinderen en een gezonde arbeidsmarkt, nu en in de toekomst. In de afgelopen jaren zijn er daarom al veel stappen gezet om het stelsel te verbeteren. Een aantal veranderingen staat nog op stapel, zoals het aanscherpen van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en vve en het harmoniseren van kaders voor kinderopvang en peuterspeelzalen. Het grote belang van kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke voorschoolse voorzieningen betekent tegelijkertijd dat het stelsel nooit af is: er moet continu aandacht zijn voor verdere verbetering. Het kabinet kijkt daarom met interesse uit naar de voorstellen van de taskforce, die wordt gevraagd met voorstellen te komen om de meerwaarde van de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang voor kinderen, ouders en personeel te vergroten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

---

[30] Doel is het verbeteren van de pedagogische kwaliteit. In de pilots wordt ervaring opgedaan met specifieke pedagogische concepten waarbij de wettelijke kwaliteitseisen op het gebied van a) stabiliteitseisen en de eisen voor een beroepskracht-kindratio op groepsniveau of b) de eisen aan speelruimte als belemmering worden ervaren.